

Функціонування і розвиток механізмів державного управління

УДК 351

Станішевський Валентин Юрійович

аспірант

Міжрегіональної Академії управління персоналом

Станишевский Валентин Юрьевич

аспирант

Межрегиональной Академии управления персоналом

Stanishevskiy Valentin

Postgraduate Student of the

Interregional Academy of Personnel Management

ORCID: 0000-0001-8481-0825

**ЗАСТОСУВАННЯ УСПІШНОГО ДОСВІДУ КРАЇН ЄС ДЛЯ
ЗБІЛЬШЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОЄКТІВ
ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА
ПРИМЕНЕНИЕ УСПЕШНОГО ОПЫТА СТРАН ЕС ДЛЯ
УВЕЛИЧЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ
ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА
APPLYING OF THE SUCCESSFUL EXPERIENCE OF EU
COUNTRIES FOR INCREASING THE EFFECTIVENESS OF PUBLIC-
PRIVATE PARTNERSHIP PROJECTS**

Анотація. У статті розглянуто тенденції застосування успішного досвіду країн ЄС для збільшення ефективності реалізації проєктів державно-приватного партнерства, вирішення основних проблем їх розвитку у соціально-економічних сферах, а, також, для оновлення інфраструктури країн. Акцентована увага на основних ознаках, які характеризують проєкти державно-приватного партнерства, згідно з

положеннями Зеленої книги Європейського Союзу. Обґрунтовано, що лідируючими країнами у реалізації широкомасштабних проєктів державно-приватного партнерства є Великобританія, Німеччина та Франція, а найбільш поширеними сферами застосування даних механізмів залишаються транспортна та соціальні інфраструктури. За результатами 2019 року, на Європейському ринку загальна вартість трансакцій державно-приватного партнерства складала майже 10 мільярдів євро.

Визначено, що однією з форм співробітництва органів публічної влади та представників приватного бізнесу у розвинених країнах світу є механізми державно-приватного партнерства, які сприяють ефективнішій та раціональнішій реалізації широкомасштабних проєктів загальнонаціонального значення.

Обґрунтовано, що однією із найпоширеніших форм партнерства, взаємодії органів публічної влади та представників приватного бізнесу є приватно-фінансова ініціатива, яку активно використовує уряд Великобританії. Законодавчої бази, у даному напрямі, немає, тож, на практиці, регулювання процесів реалізації проєктів приватно-фінансової ініціативи здійснюється на основі внутрішніх директив Міністерств фінансів Великобританії. Суть механізму приватно-фінансової ініціативи полягає у суміщенні державної програми закупівель, коли владні органи здійснюють купівлю об'єктів капітального будівництва у представників приватного бізнесу із укладенням договору зовнішнього підряду щодо надання громадських послуг

Ключові слова: *механізми державно-приватного партнерства, провідні країни Європи, прями інвестиції, фінансові ресурси приватних інвесторів, Зелена книга.*

Анотація. *В статье рассмотрены тенденции применения*

успешного опыта стран ЕС для увеличения эффективности реализации проектов государственно-частного партнерства, решения основных проблем их развития в социально-экономических сферах, а, также, для обновления инфраструктуры стран. Акцентировано внимание на основных признаках, характеризующих проекты государственно-частного партнерства, в соответствии с положениями Зеленой книги Европейского Союза. Обосновано, что лидирующими странами в реализации широкомасштабных проектов государственно-частного партнерства есть Великобритания, Германия и Франция, а наиболее распространенными сферами применения данных механизмов остаются транспортная и социальная инфраструктуры. По результатам 2019 года, на Европейском рынке общая стоимость сделок государственно-частного партнерства составляла почти 10000000000 евро.

Определено, что одной из форм сотрудничества органов публичной власти и представителей частного бизнеса в развитых странах мира есть механизмы государственно-частного партнерства, которые способствуют эффективной и рациональной реализации широкомасштабных проектов общенационального значения.

Обосновано, что одной из самых распространенных форм партнерства, взаимодействия органов публичной власти и представителей частного бизнеса есть частно-финансовая инициатива, которую активно использует правительство Великобритании. Законодательной базы, в данном направлении, нет, поэтому на практике, регулирование процессов реализации проектов частно-финансовой инициативы осуществляется на основе внутренних директив Министерств финансов Великобритании. Суть механизма частно-финансовой инициативы заключается в совмещении государственной программы закупок, когда органы власти осуществляют покупку объектов капитального строительства у представителей частного

бизнеса с заключением договора внешнего подряда о предоставлении общественных услуг.

Ключевые слова: механизмы государственно-частного партнерства, ведущие страны Европы, прямые инвестиции, финансовые ресурсы частных инвесторов, Зеленая книга.

Summary. *The article considers the tendencies of applying the successful experience of EU countries to increase the efficiency of public-private partnership projects, solving the main problems of their development in socio-economic spheres, as well as to upgrade the infrastructure of countries. Emphasis is placed on the main features that characterize public-private partnership projects, in accordance with the provisions of the Green Paper of the European Union. It is substantiated that the leading countries in the implementation of large-scale public-private partnership projects are the United Kingdom, Germany and France, and the most common areas of application of these mechanisms are transport and social infrastructure. According to the results of 2019, the total value of public-private partnership transactions in the European market was almost 10 billion euros.*

It is determined that one of the forms of cooperation between public authorities and representatives of private business in developed countries is the mechanisms of public-private partnership, which contribute to more efficient and rational implementation of large-scale projects of national importance.

It is substantiated that one of the most common forms of partnership, interaction between public authorities and private business representatives is the private finance initiative, which is actively used by the British government. There is no legal framework in this area, so in practice, the regulation of the implementation of private finance initiative projects is based on internal directives of the UK Ministries of Finance. The essence of the mechanism of private financial initiative is to combine the state procurement program, when

the authorities purchase capital construction projects from representatives of private business with the conclusion of an external contract for the provision of public services.

Key words: *mechanisms of public-private partnership, leading European countries, direct investments, financial resources of private investors, Green Paper.*

Постановка проблеми. На сьогоднішній день, конструктивне фінансове співробітництво органів публічної влади та представників приватного сектору є обов'язковою умовою результативного функціонування ринкової економіки будь-якої країни. При цьому, національні особливості та традиції кожної з країн визначають конкретні методи та форми, а, також, характер такого співробітництва. Маю зазначити, що приватний сектор представляє собою джерело збільшення суспільного багатства, а держава, у свою чергу, має забезпечувати виконання соціальних функцій.

Реалізація ефективного співробітництва приватного та державного секторів проходить, в першу чергу, в економічній інфраструктурі, розвиток якої історично визначає потреби та можливості такого співробітництва для впровадження широкомасштабних проєктів у соціально-економічній сфері. Саме тому, вважаю доцільним здійснити дослідження передового досвіду розвинених країн світу щодо розвитку механізмів державно-приватного партнерства у сфері економіки, а, також, формування результативних процедур для ініціювання загальнонаціональних та місцевих фінансових проєктів. Такі дослідження дадуть змогу, належним чином, створювати та реалізовувати сучасні та перспективні стратегії з метою розвитку вітчизняної економіки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Велика кількість зарубіжних науковців займались дослідженням основних аспектів та

проблематики розповсюдження світової практики реалізації механізмів державно-приватного партнерства у сфері економіки, зокрема: С. Ібрахім Ганнам, Г. Розум, О. Длугопольський, О. Попело та інші. Разом з тим, реформування вітчизняної галузі економіки вимагає подальших досліджень джерел її фінансового забезпечення шляхом застосування передового досвіду країн ЄС щодо оптимізації механізмів державно-приватного партнерства.

Метою дослідження є виявлення особливостей застосування успішного досвіду країн ЄС для збільшення ефективності реалізації проєктів державно-приватного партнерства, вирішення основних проблем їх розвитку у соціально-економічних сферах, а, також, для оновлення інфраструктури країн.

Виклад основного матеріалу. Практичне застосування механізмів державно-приватного партнерства для залучення приватних інвесторів необхідне з метою здійснення довгострокового фінансування процесів створення та експлуатації об'єктів інфраструктури та розвитку окремих галузей економіки. Характер взаємодії учасників проєктів державно-приватного партнерства та напрямів їх реалізації визначається у залежності від пріоритетності завдань регіону, або країни, в цілому, а, також, рівня соціально-економічного розвитку держави [1].

Пропоную розглянути на Рис. 1. кластеризацію груп країн світу за ступенем підготовленості до здійснення реалізації проєктів у межах державно-приватного партнерства.



Рис. 1. Групи країн світу за ступенем підготовленості до здійснення реалізації проєктів у межах державно-приватного партнерства

Для країн Європейського Союзу початок 90-х років ХХ століття ознаменувався певним «стрибком» щодо впровадження у практику їх розвитку механізмів державно-приватного партнерства у сфері економіки. Ключовою передумовою, на даному етапі формування та розвитку даних механізмів, стала незадоволеність громадян у якості наданих державою послуг та низькому рівні конкурентоспроможності країни. Тож, уряди країн шукали додатковий спосіб для поліпшення такої ситуації, яким і стали механізми державно-приватного партнерства.

Маю зауважити, що, регулювання реалізації проєктів державно-приватного партнерства здійснюється на основі «Угоди про європейське співтовариство», відповідно до положень якої було створено Зелену книгу «Про державно-приватні партнерства та законодавство співтовариств про публічні контракти та концесії» [1].

Розглянемо на Рис. 2. основні ознаки, які характеризують проекти державно-приватного партнерства, згідно з положеннями Зеленої книги Європейського Союзу.



Рис. 2. Основні положення Зеленої книги у питаннях державно-приватного партнерства

На сьогодні, існує велика кількість прикладів успішного співробітництва між органами публічної влади та приватним бізнесом у провідних країнах світу та таких країнах, що розвиваються. Така ситуація засвідчує, що реалізація програм державно-приватного партнерства дає змогу, у короткі строки, залучити необхідні фінансові ресурси приватних інвесторів у важливі для країни галузі для відбудови економіки в умовах кризи без залучення великих фінансових вливань з боку держави.

Лідуючими країнами у реалізації широкомасштабних проєктів державно-приватного партнерства є Великобританія, Німеччина та Франція [2], а найбільш поширеними сферами застосування даних

механізмів залишаються транспортна та соціальні інфраструктури. За результатами 2019 року, на Європейському ринку загальна вартість трансакцій державно-приватного партнерства складала майже 10 мільярдів євро [2].

Статистичні дані за 2018 рік про реалізацію проєктів державно-приватного партнерства у країнах-членах Європейського Союзу дають нам загальну картину щодо успішного впровадження близько сорока успішних проєктів на загальну суму майже 15 мільярдів євро. Найбільш затребуваними сферами у даному співробітництві державного та приватного секторів є сфери освіти, транспорту та охорони здоров'я. До того ж, у період з 2009 по 2018 рр., у країнах Європейського Союзу було реалізовано більше 700 проєктів державно-приватного партнерства [3].

Розглянемо на Рис. 3. динаміку обсягів прямих інвестицій на реалізацію проєктів державно-приватного партнерства, за період 2014–2019 рр., у провідних Європейських країнах.

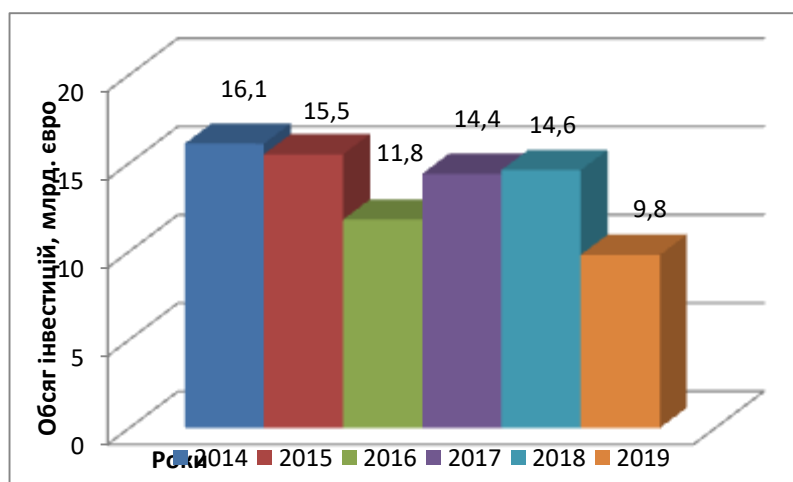


Рис. 3. Динаміка обсягів прямих інвестицій на реалізацію проєктів державно-приватного партнерства, за період 2014–2019 рр., у провідних Європейських країнах [3; 4, с. 164]

Транспортна інфраструктура у структурі реалізації таких проєктів у 2019 році займала перше місце і по кількості проєктів, і з точки зору їх вартості. Було укладено 6 масштабних угод, а саме:

- у Великобританії: Brentwood Borough Regeneration (вартістю 1,2 мільярдів євро); Silvertown Tunnel (вартістю 1,4 мільярдів євро);
- у Німеччині Netz Elbe Spree Rolling Stock (вартістю 1,3 мільярдів євро);
- у Нідерландах: A9 Amsterdam Motorway (вартістю 850 мільйонів євро);
- у Франції: Tarn-et-Garonne Broadband (вартістю 656 мільйонів євро);
- у Бельгії: Tram de Liège – (558 мільйонів євро).

Загальна вартість таких проєктів становила майже 6 мільярдів євро, що складає близько 60 відсотків від загальної ринкової вартості.

Можна підсумувати, що однією з форм співробітництва органів публічної влади та представників приватного бізнесу у розвинених країнах світу є механізми державно-приватного партнерства, які сприяють ефективнішій та раціональнішій реалізації широкомасштабних проєктів загальнонаціонального значення.

До того ж, для використання механізмів державно-приватного партнерства кожною країною береться за основу власна секторальна структура економіки, вибір якої ґрунтується на пріоритетах розвитку держави, а, також, широка різноманітність форм договорів, що пов'язано з особливостями та традиціями конкретної країни і сферою їх застосування. Вищевказані договори держава укладає з представниками приватного бізнесу для виконання певних робіт, або надання суспільних послуг, технічної допомоги, поставку продукції для потреб країни тощо [5; 6].

Також, доцільним вважаю розглянути успішний досвід провідних країн Європи та здійснити оцінку ефективності використання механізмів

державно-приватного партнерства у сфері економіки в умовах світової фінансової кризи.

У Великобританії за реалізацію проєктів державно-приватного партнерства відповідальні наступні органи публічної влади:

- Кабінет Міністрів (здійснює контроль за дотриманням стандартів, а, також, за ефективністю виконання державних функцій щодо закупівель);
- Казначейство (здійснює контроль за державними витратами та визначає стратегію та політику з питань державно-приватного партнерства);
- Управління з інфраструктури та проєктів (надає допомогу у здійсненні довгострокового планування та реалізації його в успішні проєкти);
- Національне аудиторське бюро (здійснює аналіз доцільності державних витрат);
- органи для організації проведення тендерів;
- незалежні регуляторні органи;
- органи планування (надають дозвіл на розробку проєкту, в залежності від його масштабів та місця розміщення) [7, с. 96-97].

Однією з перших країн, яка, на систематичній основі, створювала проєкти партнерської співпраці між державним та приватним секторами стала саме Великобританія, а, вже після неї, це стали робити в інших країнах світу. Пізніше, у практику наступних міжнародних організацій, також, увійшло застосування механізмів державно-приватного партнерства: Міжнародний валютний фонд, Всесвітня організація охорони здоров'я та Світовий банк. У даному ракурсі, впровадження проєктів базувалось на забезпеченні фінансової підтримки конкретних галузей за допомогою залучення приватних інвестицій [8, с. 66].

Акцент у процесах планування та реалізації програм державно-приватного партнерства у Великобританії ставиться на транспортну інфраструктуру, соціальну сферу (будівництво та реконструкція закладів охорони здоров'я, закладів надання освітніх послуг, будівель правоохоронних органів, пожежних частин та інших муніципальних будівель) та інформаційні технології [9].

Маю зазначити, що реалізація вищезазначених проєктів фінансується з федерального бюджету та здійснюється на різних рівнях: місцевому, регіональному, а, також, загальнонаціональному. Завданням органів публічної влади в регіонах є вибір приватних партнерів для фінансування та практичної реалізації угоди. Особливістю фінансування масштабних проєктів державно-приватного партнерства є продаж корпоративних облігацій приватних компаній та реалізація невеликих проєктів – у вигляді надання «старшої» заборгованості безпосередньо через банківську систему.

Однією із найпоширеніших форм партнерства, взаємодії органів публічної влади та представників приватного бізнесу є приватно-фінансова ініціатива, яку активно використовує уряд Великобританії. Законодавчої бази, у даному напрямі, немає, тож, на практиці, регулювання процесів реалізації проєктів приватно-фінансової ініціативи здійснюється на основі внутрішніх директив Міністерств фінансів Великобританії. Суть механізму приватно-фінансової ініціативи полягає у суміщенні державної програми закупівель, коли владні органи здійснюють купівлю об'єктів капітального будівництва у представників приватного бізнесу із укладенням договору зовнішнього підряду щодо надання громадських послуг [8, с. 68].

Отже, за допомогою застосування механізмів державно-приватного партнерства, а саме, приватно-фінансової ініціативи, держава матиме змогу не витрачати одразу великі суми коштів з метою фінансування

проектів по широкомасштабному будівництву об'єктів. Тому, Великобританія, за допомогою використання приватно-фінансової ініціативи, має можливість без збільшення податків забезпечити будівництво державних об'єктів, а, також, за умови стабільного рівня державних витрат, збільшувати обсяги капітального будівництва та прискорювати його темпи [10].

Висновки. Отже, аналіз досвіду країн ЄС з питань реалізації проектів державно-приватного партнерства дав змогу визначити їх характерні риси а саме [10, с. 59]:

- проведення одного тендеру на всі види робіт, або послуг, з метою вибору приватного інвестора, на відміну до іншої моделі, де поширена процедура проведення трьох окремих тендерів: тендер на проектування об'єкта, на його будівництво та управління ним;
- відсутність можливості концесіонера (приватного інвестора) приватизувати об'єкт державної, або комунальної власності;
- комплексний характер реалізації проекту державно-приватного партнерства (надання права концесіонеру здійснювати всі етапи проекту: розробку, будівництво, або модернізацію, об'єкта концесії, а, також, його експлуатацію).

Література

1. Гуцин Є.В. Державно-приватне партнерство в системі інститутів управління національною економікою // Випускна кваліфікаційна робота на здобуття освітнього ступеня магістра за спеціальністю 074 «Публічне управління та адміністрування». ДВНЗ ДонНТУ, Покровськ, 2019. С. 63.
2. Полякова О. М., Ліпська Т. І., Кучинська О. М. Державно-приватне партнерство як елемент механізму розвитку транспортної

- інфраструктури України // Економічний вісник. 2020. №2. С. 46. URL: https://ev.nmu.org.ua/docs/2020/2/EV20202_044-052.pdf
3. Підлісна Т. Удосконалення інструментів реалізації державно-приватного партнерства в Україні // Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України. Серія: державне управління випуск 3 2019 р. С. 3. URL: <http://periodica.nadpsu.edu.ua/index.php/governance/article/view/297/298>
 4. Крутова А. С., Тарасова Т. О., Кащена Н. Б. Проекти державно-приватного партнерства: реалізація та аналіз ефективності // Економічний простір. 2019. №141. С. 158-171.
 5. Використання світового досвіду публічно-приватного партнерства в Україні / Н.А. Третьак, О.В. Каленська // Економіка природокористування і сталий розвиток. К.: ДУ ІЕПСР НАН України. 2019. № 5 (24). С. 41-47.
 6. Romanenko Y.A., Chaplay I.V. Sustainable economic growth of the small and medium businesses in Ukraine on the basis of innovation development of diversified economy / Y.A. Romanenko, I.V. Chaplay // Науковий вісник Полісся. 2016. №3 (2016). С. 134-139.
 7. Круглов В. В. Механізми державного регулювання розвитку державно-приватного партнерства в Україні / Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 «Механізми державного управління» // Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, Харків, 2020. 479 с.
 8. Зуєва Ю. Закордонні кейси з ДПП: порівняльний аналіз // "Юридична Газета" онлайн. 2020. №1 (707). URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/derzhavnoprivatne-partnerstvo/zakordonni-keysyi-z-dpp-porivnyalniy-analiz.html>

9. Заскалкін А. С. Механізми розвитку державно-приватного партнерства на регіональному рівні. дис. канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Артем Сергійович Заскалкін // Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харків. регіон. ін-т держ. упр. Харків, 2017. 226 с.
10. Соціальна інфраструктура на шляхах реформування місцевого самоврядування: кол. моногр. / В.М. Новіков, Н.М. Деєва, А. Г. Гвелесіані [та ін.]; за наук. ред. д.е.н., проф. В.М. Новікова; д.е.н. (хабілітованого), проф. Здіслава Сіройча. Київ-Варшава, 2018. 431 с.

References

1. Gushin Ye.V. Derzhavno-privatne partnerstvo v sistemi institutiv upravlinnya nacionalnoyu ekonomikoyu // Vipuskna kvalifikacijna robota na zdobuttya osvitnogo stupenya magistra za specialnistyu 074 «Publiche upravlinnya ta administruvannya». DVNZ DonNTU, Pokrovsk, 2019. S. 63.
2. Polyakova O. M., Lipska T. I., Kuchinska O. M. Derzhavno-privatne partnerstvo yak element mehanizmu rozvitku transportnoyi infrastrukturi Ukraini // Ekonomichnij visnik. 2020. №2. S. 46. URL: https://ev.nmu.org.ua/docs/2020/2/EV20202_044-052.pdf
3. Pidlisna T. Udoskonalennya instrumentiv realizaciyi derzhavno-privatnogo partnerstva v Ukraini // Visnik Nacionalnoyi akademiyi Derzhavnoyi prikordonnoyi sluzhbi Ukraini. Seriya: derzhavne upravlinnya vipusk 3 2019 r. S. 3. URL: <http://periodica.nadpsu.edu.ua/index.php/governance/article/view/297/298>
4. Krutova A. S., Tarasova T. O., Kashena N. B. Proekti derzhavno-privatnogo partnerstva: realizaciya ta analiz effektivnosti // Ekonomichnij prostir. 2019. №141. S. 158-171.

5. Viktorystannya svitovogo dosvidu publichno-privatnogo partnerstva v Ukrayini / N.A. Tretyak, O.V. Kalenska // *Ekonomika prirodo-korystuvannya i stalij rozvitok*. K.: DU IEPSR NAN Ukrayini. 2019. № 5 (24). S. 41-47.
6. Romanenko Y.A., Chaplay I.V. Sustainable economic growth of the small and medium businesses in Ukraine on the basis of innovation development of diversified economy / Y.A. Romanenko, I.V. Chaplay // *Naukovij visnik Polissya*. 2016. №3 (2016). S. 134-139.
7. Kruglov V. V. *Mehanizmi derzhavnogo regulyuvannya rozvitku derzhavno-privatnogo partnerstva v Ukrayini* / Disertaciya na zdobuttya naukovo-go stupenya doktora nauk z derzhavnogo upravlinnya za specialnistyu 25.00.02 «Mehanizmi derzhavnogo upravlinnya» // Harkivskij regionalnij institut derzhavnogo upravlinnya Nacionalnoyi akademiyi derzhavnogo upravlinnya pri Prezidentovi Ukrayini, Harkiv, 2020. 479 s.
8. Zuyeva Yu. Zakordonni kejsi z DPP: porivnyalnij analiz // "Yuridichna Gazeta" onlajn. 2020. №1 (707). URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/derzhavnoprivatne-partnerstvo/zakordonni-keysyi-z-dpp-porivnyalniy-analiz.html>
9. Zaskalkin A. S. *Mehanizmi rozvitku derzhavno-privatnogo partnerstva na egionalnomu rivni*. dis. kand. nauk z derzh. upr. : 25.00.02 / Artem Sergijovich Zaskalkin // *Nac. akad. derzh. upr. pri Prezidentovi Ukrayini, Harkiv. region. in-t derzh. upr. Harkiv*, 2017. 226 s.
10. *Socialna infrastruktura na shlyahah reformuvannya miscevo-go samovryaduvannya: kol. monogr.* / V.M. Novikov, N.M. Dyeyeva, A. G. Gvelesiani [ta in.]; za nauk. red. d.e.n., prof. V.M. Novikova; d.e.n. (habilitovanogo), prof. Zdislava Sirojcha. Kiyiv-Varshava, 2018. 431 s.